

УДК 349.4(476)

**ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ ОГРАНИЧЕНИЙ И ОБРЕМЕНЕНИЙ ПРАВ НА ЗЕМЛЮ
В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ****О.А. ХОТЬКО****(Белорусский государственный университет, Минск)**

Обосновывается актуальность проблемы исследования ограничений и обременений прав на землю. С позиций критического анализа рассматриваются теоретические подходы, представленные в научных изданиях, к категориям ограничений и обременений прав на землю. Показано соотношение понятий ограничений и обременений прав на землю. Доказывается положение о том, что данные явления слишком разнородны и имеют разнородные сферы применения, их разграничение является необходимым для дальнейших земельных отношений. Организация деятельности в сфере функционирования ограничений прав на землю в Республике Беларусь в современных условиях имеет огромное значение, при этом важна оптимизация нормативного регулирования данных отношений, позволяющих осуществить защиту прав субъектов. Представлено авторское определение категорий ограничений и обременений прав на землю. Сформулированы предложения по совершенствованию правовых основ ограничений и обременений прав на землю.

Введение. Развитие современного земельного законодательства породило множество новых проблем, связанных с соотношением интересов государства и собственников земель, землевладельцев, землепользователей. Устанавливаемые ограничения и обременения прав на землю создают условия для динамичного и устойчивого развития экономики, содействуют решению задач в области социально-экономического развития Республики Беларусь, обеспечивают оптимальное соотношение интересов собственников земель или иных правообладателей, общества и государства.

В белорусской науке проблемам, связанным с ограничениями (обременениями) прав на землю, не уделяется требуемого внимания. Данной теме посвящаются отдельные научные публикации, комментарии к законодательству, однако вопросы уяснения понятия и сущности ограничений (обременений) прав на землю в отечественной науке проработаны недостаточно, затрагивают лишь отдельные аспекты обозначенной темы, хотя в зарубежной литературе имеется ряд дискуссионных направлений в данной сфере общественных отношений, которые представляют интерес для Республики Беларусь. Анализом и сравнением ограничений и обременений прав на землю занимались такие ученые, как Н.И. Аверьянова, И.Ю. Аккуратов, Д.В. Бусуйок, В.П. Камышанский, А.Н. Лузина, И.В. Мироненко, В.А. Микрюков, Т.Б. Станкевич, Н.В. Черкасская и др. Необходимость разработки понятийного аппарата ограничений (обременений) прав на землю в национальной юридической доктрине объясняется сравнительно недавним введением в белорусскую систему права категории «ограничения (обременения) прав на землю» несогласованностью и несовершенством некоторых правовых норм, которые приводят к различному пониманию их сущности и определению его содержания.

Новизна указанной категории, легально определенной в законодательстве, а следовательно и объективно обусловленная недостаточная разработанность данной тематики в белорусской правовой науке свидетельствуют о необходимости проведения более глубокого и комплексного научного исследования в обозначенной области. Поэтому цель настоящего исследования состоит в том, чтобы раскрыть сущность ограничений и обременений прав на землю на основе их анализа, сравнения, разграничения, выработать единый подход к пониманию и определению содержательной стороны данных явлений.

Основная часть. В обыденной жизни бывает весьма затруднительно обнаружить различия между ограничением и обременением права. Проблема употребления в законодательстве этих двух терминов существует и остается неразрешенной до настоящего времени. Действительно, возможные трудности разграничения этих понятий питаются в немалой степени и соответствующими законодательными положениями, которые не делают различия между интересующими нас понятиями.

Термин «ограничения (обременения) прав на землю» весьма широк по объему. С одной стороны, включает в себя совокупность средств, ограничивающих деятельность собственников земель, землевладельцев, землепользователей, к которым относятся обязанности, запреты, приостановления действий по использованию земельных участков, сервитуты, лимиты, меры защиты, наказания, пресечения и т.д. Но, с другой стороны, данное его понимание весьма обобщающее, расплывчатое и довольно дискуссионное.

Для того чтобы более полно представить исследуемое явление, необходимо обратиться к законодательному определению. В соответствии с Кодексом о земле 2008 года под ограничениями (обременениями) прав на земельный участок понимается наличие установленных законом или уполномоченными органами в предусмотренном законом порядке условий, запрещений в отношении осуществления отдельных видов хозяйственной или иной деятельности, других прав на земельный участок в целях общественной пользы и безопасности, охраны окружающей среды и историко-культурных ценностей, защиты прав и защищаемых законом интересов других лиц [1, с. 7].

На наш взгляд, при анализе данного определения видится ряд проблемных аспектов. Во-первых, законодатель не видит разницы в терминах, объединяя два понятия «ограничения» и «обременения» в единое целое, используя их как синонимы. Во-вторых, нет четкости в обоснованности введения ограничений правомочий собственников земель, землепользователей. В-третьих, как определить ту грань, насколько соразмерны ограничения либо обременения (либо то и другое) правам и законным интересам конкретных землепользователей, общества в целом. Ведь любая спорная ситуация требует в первую очередь обращения к нормам национального законодательства. На сегодняшний день единства в терминологии исследуемого явления и четкого нормативного инструментария в отечественном законодательстве и науке нет. Очевидно, трудности в изучении существенных свойств ограничений и обременений прав земельных собственников обусловлены не столько непоследовательными законотворческими решениями, сколько непониманием правовой природы и сущности нового явления.

Кроме того, в Законе Республики Беларусь «О государственной регистрации недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним» от 22 июля 2002 года ограничение (обременение) прав трактуется более широко, в двух значениях: как право в отношении конкретного недвижимого имущества лица, не являющегося собственником, в том числе сервитут, ипотека, доверительное управление, аренда, безвозмездное пользование; и как условие или запрещение, ограничивающее правообладателя, в том числе арест, присвоение недвижимому имуществу статуса памятника историко-культурного наследия; ограничение, установленное в отношении недвижимого имущества в связи с обслуживанием линий электропередач, трубопроводов и иных инженерных сооружений; обременение, установленное в отношении недвижимого имущества при приватизации государственного имущества [2]. Почему ограничение и обременение прав – это право? Как же правильно: ограничение (обременение) – это условие или запрещение? Ведь между условиями, границами, пределами, запрещениями есть достаточно весомая разница. Важно отметить, что данное определение, закрепленное в законодательстве о государственной регистрации недвижимости, включает в себя более широкий подход, который в земельном законодательстве не учтен.

Национальное законодательство позволяет трактовать ограничения и обременения прав на землю как идентичные, равнозначные понятия, и, соответственно, служит основанием их отождествления в юридической литературе. Однако анализ позиций ученых в отношении данного предмета исследования не является столь однозначным.

В специальной литературе имеются различные точки зрения на соотношение терминов «ограничения» и «обременения» – как синонимов и как несовпадающих понятий. Придерживаясь последнего, В.В. Долинская считает, что в качестве обременений устанавливаются дополнительные права, зависящие от права собственности, а ограничение относится только к существующему субъективному праву на объект и не приводит к установлению нового права [3].

Камышанский В.П. по этому поводу считает, что понятия «обременение» и «ограничение» близки, но не являются абсолютно дублирующими друг друга. Обременение, по мнению В.П. Камышанского, это привнесенное извне право третьих лиц, препятствующее собственнику вещи свободно в полном объеме реализовать свои правомочия. Обременение может предполагать переход вместе с объектом (вещью) к новому собственнику и некоторых обязанностей по отношению к определенным лицам, связанным с приобретенной вещью (например, соблюдение прав арендатора по договору аренды и т.п.) [4]. Такое суждение достаточно обоснованно, поскольку в юридической литературе встречается утверждение о том, что обременение именуется субъективной обязанностью [5, с. 94], т.е. любая обязанность представляет «обременение (стеснение) субъекта», тогда как субъективное право выражает степень свободы субъекта. Такому обременению придается смысл и значение «ответственности», поскольку за неисполнение тех или иных действий могут быть применены меры взыскания. Более того, если исходить из формальной стороны вопроса и рассматривать обязанности с точки зрения их правомерного действия, то обязанность может быть скорее обременением, чем выступать ограничивающим фактором.

В связи с этим представляется верным считать, что обременения устанавливаются как законодательством, так и на основе договорных отношений. Например, собственник земельного участка, принимая на себя обязательства, целенаправленно и осознанно обременяет свое субъективное право собственности с целью извлечения прибыли от использования земельного участка. Так, заложенный земельный участок может быть обременен правами третьих лиц путем сдачи в аренду. В свою очередь обоснованно мнение, по которому ограничения права собственности являются стеснения, затруднения собственника в осуществлении его субъективного права с целью обеспечения защиты основ конституционного строя, нравственности, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Указанные ограничения устанавливаются законом, а также договором в предусмотренных законом случаях, в отличие от обременений, возлагаемых на себя собственником [5].

Сидоренко А.Ю., указывая на то, что данные термины являются синонимами и различаются лишь лексически, аргументирует обоснование их разницы в том, что конкретно подлежит ограничению и обременению: когда говорят о правах, то они ограничиваются, а когда об имуществе – оно обременяется [6, с. 28].

Однако, на наш взгляд, нельзя говорить о полной идентичности понятий, обозначаемых этими терминами. Вероятно, по юридическому значению, форме и последствиям установления их можно приравнять друг к другу. Но из этого не следует, что можно делать вывод о тождественности их социальной и юридической природы. Кроме того, если бы данные понятия являлись синонимами, то с точки зрения законодательной техники, не было бы никаких оснований использовать в тексте законов оба понятия.

Российский ученый С.А. Боголюбов предлагает «к ограничениям прав на землю отнести все, что ограничивает право владения, пользования и распоряжения земельным участком, т.е. и ограничения оборотоспособности земельных участков и публичные сервитуты» [7, с. 267]. Используемые в данном суждении явления «ограничения оборотоспособности земельных участков» и «публичные сервитуты» в настоящее время не характерны для белорусской правовой системы, и, кроме того, здесь вообще не упоминается понятие «обременение», тем самым понятия «ограничения» и «обременения» прав на землю совмещены.

Самостоятельными по содержанию и правовому регулированию ограничения и обременения видит А.Н. Лужина. Так, отмечается, что ограничение представляет собой меру должного поведения субъекта, устанавливаемую в целях защиты прав общества (государства) в целом и отдельных личностей в случаях, прямо предусмотренных законом. Обременение – мера возможного поведения, определяемая по воле участников правоотношения, и представляет собой дополнительное бремя по содержанию недвижимого имущества и соблюдению прав третьих лиц [8].

По нашему мнению, обоснованна точка зрения В.А. Микрюкова, который утверждает, что «не следует пытаться приспособиться к несовершенному законодательству, нецелесообразно и упразднять какой-либо из терминов с целью объединения одним термином совокупности различных по своей природе правовых явлений». В.А. Микрюков верно считает, что недопустимо упрощенное и неконструктивное отождествление обременений и ограничений права в процессе законотворчества. Автором сформулирован вывод, что, в отличие от ограничений, обременения носят активный, положительный характер. Вследствие установления обременения собственник стесняется в правах из-за наличия прав третьих лиц в отношении его имущества (право аренды, залога, ограниченного пользования земельным участком и другие) или прав требования от него совершения в их пользу каких-либо действий в связи с обладанием обремененным имуществом. Кроме того, отмечается безвозмездный характер ограничений прав собственника и предложено закрепить презумпцию возмездности всевозможных обременений [9, с. 8].

Автор разделяет положения Н.Н. Аверьяновой, которая, разграничивая оба понятия, отмечает, что ограничения прав – это установленные в законе особые правила владения, пользования, распоряжения земельным участком, которые носят постоянный характер и не могут быть отменены или изменены по соглашению сторон или с течением времени. Обременения – стеснение имущественных прав на землю, установленное на основании административного акта компетентного органа или закона, которое может отпасть при ликвидации определенных условий его установления. Последний, по мнению автора, термин применим к сервитуту. Так, например, участок, обремененный сервитутом, может по истечении времени вернуться в свой прежний правовой режим и тогда уже не будет «обременен» [10, с. 95]. Таким образом, можно согласиться с данным суждением и говорить лишь об «обремененности» земельного участка сервитутом.

Иконичкая И.А., аргументируя положение о том, что обременения земельного участка по своей юридической природе существенно отличаются от ограничений земельных прав, определяет, что обременения представляют собой элементы и условия существования самого права собственности либо права постоянного пользования, являются законодательным выражением этих прав, при их установлении никакое лицо не наделяется правами в отношении обремененного земельного участка. Ограничения земельных прав обслуживают интересы конкретных собственников, владельцев, пользователей, арендаторов [11, с. 51]. Однако стоит отметить, что ограничения прав на земельные участки не всегда служат средством, обслуживающим интересы других субъектов. Цели ограничения прав лиц на землю заключаются преимущественно в обеспечении экологической безопасности, рационального и эффективного использования земель, охраны окружающей природной среды, охраны здоровья населения, охраны памятников истории и культуры, обороны и безопасности страны.

Следует согласиться с точкой зрения Т.А. Мечетиной, по мнению которой обременение чаще всего предполагает переход вместе с вещью к новому владельцу определенных обязанностей, связанных с приобретенной вещью (в нашем случае – в связи с приобретением земельного участка). В результате установленных ограничений собственник лишь воздерживается от каких-либо действий в отношении принадлежащего ему имущества [12, с. 17].

Заслуживают внимания позиции украинских ученых применительно к рассмотрению вопроса ограничений прав на землю. Так, по мнению Д.В. Бусуйок, обременения прав на землю являются разновидностью ограничений прав на землю, нормы об обременениях прав на землю составляют субинститут функционального института ограничений прав на землю [13]. Черкасская Н.В. уточняет понятие ограничений прав на земельные участки как специальный режим использования земельного участка (или его части), который характеризуется наличием повышенных требований к собственникам земли или землепользователям относительно пользования и (или) охраны земельного участка, который устанавливается только в интересах обще-

ства и (или) государства уполномоченным субъектом в порядке, определенном законодательством, при этом ничего не упоминая об обременениях прав на землю [14, с. 16]. Таким образом, акцент в исследованиях ставится именно на анализ ограничений прав на землю, термин «обременения» либо употребляется косвенно либо вообще не рассматривается, вопрос об определении круга обременений поставлен не был.

Разнообразие во взглядах ученых и наличие взаимоисключающих точек зрения по вопросам ограничений и обременений объясняется тем, что до настоящего времени основным направлением анализа всевозможных стеснений собственников являлось выяснение их качественных и количественных пределов, определение допустимой степени вмешательства в права граждан, особенно в право собственности, как со стороны третьих лиц, так и со стороны государства, но не правовой природы этих стеснений.

Заключение. Анализ действующего законодательства и теоретических взглядов на данную проблему показывает, что единого мнения по вопросу о сущности ограничений (обременений) прав на землю не существует. По нашему мнению, стоит различать понятия «ограничения» и «обременения» прав на землю и устранить существующее смешение исследуемых категорий, поскольку несмотря на определенную смысловую близость, анализируемые понятия не являются тождественными.

Обременение – затруднение, препятствующее субъекту земельных отношений в полном объеме осуществлять свои полномочия, включая наличие дополнительных прав третьих лиц на землю и (или) обязанностей по использованию и охране земель, устанавливаемое либо законом, либо органами государственного управления или в договорном порядке. Обязанности собственников, землепользователей не могут выступать ограничивающим фактором, скорее – это явление, стимулирующее их деятельность, характеризующееся принудительностью. Значительное количество обременений прав на землю связано с обязанностью использовать землю по ее целевому назначению. Все обязанности ставят собственника перед фактом, что он владеет, пользуется и распоряжается ценным природным объектом, имеющим важнейшее экологическое значение. Кроме того, если в границы участка попадают и особо охраняемые объекты, список обязанностей, которыми обременен собственник, становится еще шире, сохраняются при переходе земельного участка к другому лицу. Используемые в законодательстве сервитут, ипотека, аренда, скорее всего, следует относить к разновидностям обременений прав на землю, хотя и с некоторыми оговорками, так как для установления обязательственных отношений необходимым фактором является волеизъявление сторон. Данное обстоятельство имеет важное практическое значение, поскольку законодательное определение не разграничивает такие достаточно очевидные явления.

Ограничения прав на землю представляют собой сферу возможного поведения, средство сдерживания деструктивной активности субъектов по использованию земли, выражающееся в стеснениях по осуществлению предоставленных и гарантированных законом прав, затрудняющих реализацию конкретных правомочий земельного собственника, землепользователя, в результате чего ему приходится воздерживаться от каких-либо действий в отношении используемого участка. Ограничения выступают как ответная реакция на обременения, которая стесняет собственника в совершении определенных действий, сводит разнообразие в поведении субъектов земельных отношений до определенного предельного состояния. В некоторой степени в качестве ограничений прав могут выступать запреты на совершение тех или иных действий субъектом в отношении земельного участка, предоставленного ему в пользование, владение или собственность. Характеризуя ограничения с учетом приведенного исследования, можно отметить: во-первых, они логичны только на основании закона, во-вторых, в целях, предусмотренных законом, в-третьих, на безвозмездной основе и чаще всего в принудительном порядке. Ограничения не порождают самостоятельных прав, а представляют собой меру должного поведения обязанного субъекта (собственника земельного участка, землевладельца, землепользователя) – обладателя определенных прав в интересах общества в целом. Главная цель ограничений прав на землю заключается в обеспечении разумного соотношения интересов субъектов, использующих землю, и противостоящих ему лиц. Соответственно, обременения включаются в правовой статус участка, обременяется сам объект, а ограничиваются права собственника земли, землевладельца или землепользователя. Под обременением следует понимать установление дополнительных прав и обязанностей на земельный участок, а под ограничением прав на землю – сужение пределов предоставленного субъективного права, не сопровождающееся установлением каких-либо дополнительных обязанностей.

Таким образом, можно сделать вывод, что существующее законодательное понятие «ограничение (обременение) прав на земельный участок» нуждается в уточнении. Необходимо отказаться от объединения одним термином различных по своей природе явлений и закрепить в земельном законодательстве, в частности (в ст. 1 Кодекса о земле Республики Беларусь) новое определение «ограничений» и «обременений» прав на землю, разграничив оба понятия, с целью устранения сложившейся путаницы, их правильного применения. Разделение этих понятий будет иметь позитивное значение при толковании норм закона и способствовать пониманию правовой природы обременений и ограничений прав на землю. Кроме того, предлагается изложить в новой редакции статьи 3 Кодекса о земле Республики Беларусь «Объекты земельных отношений»: указать, что объектами являются земля (земли), земельные участки, права на земельные участки, *ограничения и обременения прав на земельные участки, а также земельные сервитуты*. Представляется, что формирование четко-

го единого научного подхода к категориям «ограничения и обременения прав на земельный участок» позволит избежать недоразумений и обеспечит более эффективную систему законодательного регулирования различных ущемлений прав и развитие общественных отношений в сфере использования и охраны земель.

ЛИТЕРАТУРА

1. Кодекс Республики Беларусь о земле: Кодекс Респ. Беларусь, 23 июля 2008 г. № 425-З, с изм. и доп. Закон Респ. Беларусь от 6 ноября 2008 г. № 447-З; от 28 декабря 2009 г. № 96-З; от 6 мая 2010 г. № 120-З // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2008. – № 187. – 2/1522; № 275. – 2/1544; 2010. – № 6. – 2/1648; № 120. – 2/1672.
2. О государственной регистрации недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним: Закон Респ. Беларусь, 22 июля 2002 г. № 133-З // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2010.
3. Долинская, В.В. Ограничения права собственности: понятие и виды / В.В. Долинская // Закон. – 2003. – № 11.
4. Камышанский, В.П. Право собственности: пределы и ограничения / В.П. Камышанский. – М., 2002.
5. Исрафилов, И. Правовая природа вещных прав на жилые помещения / И. Исрафилов // Хозяйство и право. – 1999. – № 2.
6. Сидоренко, А.Ю. Актуальные проблемы правового регулирования ограничений (обременений) в земельном праве / А.Ю. Сидоренко // Юрист. – 2000. – № 11.
7. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации с постатейными материалами и судебной практикой / под ред. С.А. Боголюбова. – М.: ГроссМедиа: ГроссМедиа Ферлаг, 2007. – 413 с.
8. Лужина, А.Н. Ограничения и обременения прав на недвижимое имущество в России и Франции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / А.Н. Лужина. – М., 2006. – 26 с.
9. Микрюков, В.А. Ограничения и обременения права собственности и иных гражданских прав: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / В.А. Микрюков. – М., 2004. – 26 с.
10. Аверьянова, Н.Н. Ограничения имущественных прав на землю / Н.Н. Аверьянова // Правовая политика и правовая жизнь. – 2006. – № 4. – С. 91 – 96.
11. Иконницкая, И.А. Право собственности на землю в сельском хозяйстве Российской Федерации / И.А. Иконницкая. – М., 1996.
12. Мечетина, Т.А. Ограничение права собственности: проблемы публичных и частных интересов / Т.А. Мечетина: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Т.А. Мечетина. – Рязань, 2001. – 27 с.
13. Бусуйок, Д.В. Правове регулювання обмежень прав на землю в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.06 / Д.В. Бусуйок. – Київ, 2005 – 20 с.
14. Черкаська, Н.В. Обмеження прав на земельні ділянки: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.06 / Н.В. Черкаська; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Харків, 2008. – 19 с.
15. Савельев, А.А. О некоторых вопросах законодательного закрепления ограничений права собственности / А.А. Савельев // Юрист. – 2006. – № 8. – С. 58 – 59.

CONCEPT AND ESSENCE OF RESTRICTIONS AND BURDEN THE RIGHTS TO THE LAND IN THE REPUBLIC OF BELARUS

V. KHATSKO

The urgency of a problem of research of restrictions and burden the rights to the land proves. From positions of the critical analysis the theoretical approaches presented in scientific editions, to a category of restrictions and burden the rights to the land are considered. The correlation of concepts of restrictions and burden the rights to the land is shown. The regulations about volume are proved, that the given phenomena are too diverse and have diverse spheres of application, their differentiation is necessary for the further land relations. The normal organization of activity in sphere of functioning of restrictions of the rights to the land in the Republic of Belarus in modern conditions has huge value, thus optimization of normative regulation of the given relations, allowing to carry out protection of the rights of subjects is important. Author's definition of a category of restrictions and burden the rights to the land is presented. Offers on perfection of legal bases of restrictions and burden the rights to the land are formulated.